



NORMATIVNA DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ I NJEZINE GRANICE

Tereza ROGIĆ LUGARIĆ
Pravni fakultet, Zagreb

UDK: 352.071.6(497.5)
Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 18. 7. 2005.

U tekstu autorica istražuje stupanj decentralizacije ostvaren u Hrvatskoj nakon 2001. godine. Spomenutu godinu autorica uzima kao polaznu godinu, jer je tada započela primjena niza zakonskih promjena kojima je cilj ostvariti veću decentralizaciju. U početnoj fazi taj je pothvat tehnički sužen na područja školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva. U analizi autorica polazi od razumijevanja pojma decentralizacije, uzimajući u obzir ponajprije njegove funkcionalne implikacije. Na toj podlozi najvažnije su politička, upravna i financijska decentralizacija. Autorica analizira i prve učinke programa nove decentralizacije nakon 2001. godine. Podatci pokazuju da su financiranje decentraliziranih djelatnosti školstva, zdravstva i socijalne skrbi preuzele tek 53 jedinice lokalne samouprave, a obvezu financiranja vatrogastva 86 jedinica (od postojećih 500 i više). Ukratko, decentralizacija je ostala "prekratka". Istražujući razloge te činjenice, autorica pokazuje da se u većini jedinica lokalne samouprave vidi dugoročna razvojna nesposobnost, koja im ne dopušta da djeluju kao autonomni razvojni subjekt. Posebno se uočava manjak strategijske svijesti, nerazvijenost lokalnih institucija te normativna osnova koja ne proizlazi iz strategije razvoja. Zbog toga, zaključuje autorica, decentralizacija mora obuhvatiti i oblikovanje usporednoga modela društvenoga razvoja, poznatog pod nazivom "endogeni" razvoj ili razvoj "odozdo", u okviru kojega jedinica lokalne samouprave može ostvariti razvojnu samostalnost koja joj dopušta da normativnu decentralizaciju pretvori u zbiljske razvojne mogućnosti i – prednosti.



Tereza Rogić Lugarić, Pravni fakultet, Trg maršala Tita 14,
10000 Zagreb, Hrvatska.
E-mail: terezalugarić@yahoo.com

O DECENTRALIZACIJI

Decentralizacija je pojam koji se najviše rabi u raspravama o odnosima između središta i ruba, centra i periferije. U društvenim znanostima (točnije: u sociologiji) vjerojatno je najpoznatiji model centar-periferija razvio I. Wallerstein (Wallerstein, 1974., 1991.), analizirajući genezu globalnoga sustava moći. U tradiciji socijalne povijesti za srodan je predložak posebno zaslužan F. Braudel (Braudel, 1992., 1997.). No, neovisno o sklonostima pojedinim velikim teorijskim nacrtima, vidi se kako se odnos društveno središte-društveni rub, centar-periferija, najčešće interpretira trima osnovnim okvirima. Prvi je, zacijelo i najstariji, *funkcionalni* okvir. U njemu je glavni predmet analize prerasdioba funkcionalnih ovlasti između centra i periferije. On se najčešće primjenjuje i u analizi formalnih sustava, kakav je i pravni. Drugi je *strukturni* okvir. U njemu prednost ima analiza strukturnih odnosa između centra i periferije. Ona, u pravilu, teži obuhvatiti i sve one odnose koji nisu neposredno vidljivi u formalnim sustavima; koji, dakle, pripadaju krugovima ponašanja kakve nalazimo u "dubinskim" slojevima društva. (Spomenuti I. Wallerstein podsjeća, primjerice, na to kako odnos centar-periferija nije obilježen samo nejednakošću formalno uređene društvene moći nego i nejednakošću u prividno udaljenim područjima zbilje, kao što je, primjerice, vrednovanje ljudskoga života; u centru, društveni sudionici centra više vrijede; na periferiji, sudionici periferije vrijede manje. Zato je na periferiji i cijena istoga rada niža nego u centru; "prirodna" je i veća rizičnost tamošnjega života itd.) Treći okvir analize jest *interakcijski*. Odnos centar-periferija analizira se i tumači nejednakošću na području znanja, informacija, komunikacije i označivanja. U ovakvu okviru vidi se koliko asimetrija u razdiobi društvene moći između centra i periferije "pogađa" statute sudionika u javnoj komunikaciji. U pravilu, periferijski je sudionik onaj sa statusom manje pouzdanoga, manje kompetentnoga, manje sposobnoga itd. Na temelju institucionalne socijalizacije, koja je također uključena u strukturu nejednakosti, takvi se načini vanjskog označavanja pretvaraju u unutrašnje načine samo-identifikacije. Time se nad periferijom oblikuje dubinska dominacija, koja počiva na činjenici da se sami periferijski sudionici iznutra (samo)određuju onako kako želi i cilja središte.

U okviru ovakva rada ne može se razviti analiza kakva se njeguje u strukturnom ili interakcijskom okviru. No može se pružiti nekoliko osnovnih podataka o decentralizaciji u okviru funkcionalne analize.

U tom se okviru najčešće ističu tri razine decentralizacije: politička, upravna i fiskalna.

Predloškom *političke decentralizacije* odgovara se i na pitanje o ulozi i položaju lokalnih jedinica u pojedinim sustavi-

ma upravljanja. Politička se decentralizacija time ne iscrpljuje. No, nedvojbeno je, odnos između središnje i lokalne vlasti jedna je od bitnih sastavnica političke decentralizacije. Ona se koncentrira oko dvije glavne odrednice (Pusić, 1985.).

a) Postoje autonomni lokalni interesi, a time i društveni sudionici, koje priznaje i središnja vlast.

b) Oblikovanje i upravljanje lokalnim interesima ovlast je lokalnih tijela upravljanja, neovisnih o središnjoj vlasti.

S obzirom na te činjenice, glavni ciljevi političke decentralizacije mogu se razvrstati na nekoliko osnovnih. To su: a) prerazdioba formalne političke moći na korist lokalne razine; b) lokalizacije političkih konflikata kojima je korijen na lokalnoj razini; c) sudioništvo građana u upravljanju autonomnim lokalnim interesima (sve do samoupravljanja); d) poboljšanje kakvoće i djelotvornosti javnih lokalnih službi pod pritiskom javno uobličenih potreba i zahtjeva (Pusić, 1985.).

Na drugoj strani, ali neodvojivo od glavnih ciljeva, moraju se izgrađivati i mehanizmi zaštite političke autonomije lokalnih jedinica. Tri su mehanizma najvažnija: *politički legitimitet*, koji se izvodi iz autonomnog izbora lokalnoga stanovništva vlastitih lokalnih upravljačkih tijela; *pravni identitet*, pravna osobnost lokalne jedinice; *financijska autonomija*, koja implicira činjenicu da lokalne jedinice raspolažu posebnim izvorima prihoda (Pusić, 1985.).

Na ovom mjestu treba upozoriti kako cilj naznačen pod d) ima i dublju implikaciju. Njime se, posredno, upozorava na ovlasti lokalnih jedinica u autonomnu oblikovanju lokalnoga razvoja. Na to upozoruju još neki autori (primjerice, Arbutina, 2002.). Ostvarivanje spomenutoga cilja unosi dvije bitne promjene: a) omogućuje diferenciranje kvalitete i kvantitete javnih usluga u skladu sa specifičnostima lokalnih područja i tamošnjim potrebama i prioritetima; b) olakšava uporabu inovacija i eksperimentiranja u pružanju usluga na lokalnoj razini te kritičko vrednovanje pojedinih modela (Hackett, u: Arbutina, 2002.).

Sličnih je predodžaba o dinamizmu lokalne razine više. U literaturi se nerijetko ističe i Tieboutov pristup (u: Brümmerhof, 2000.). Pristupom se posebno vrednuje mogućnost da se na temelju preferencija lokalnoga stanovništva može djelovati ne samo na mrežu lokalnih usluga nego i na alokaciju gospodarskih dobara na regionalnoj razini. Preferencije impliciraju odgovarajuće teritorijalno ponašanje. Pojedinci ili skupine jednostavno lokaliziraju svoje odabire pojedinih usluga ili dobara. Riječ je o, figurativno rečeno, "glasovanju nogama". Zahvaljujući tomu, građani na lokalnoj razini mogu autonomno odabrati i lokalnu jedinicu najsirodniju svojim preferencijama. Time se ostvaruje dinamična zbilja koja izravno potiče

lokalne jedinice na funkcionalnu i razvojnu optimizaciju lokalnih mogućnosti.

Bitno je upozoriti kako, barem načelno, veća politička decentralizacija implicira i pozitivnu vezu sa sposobnostima lokalnih jedinica za autonomni razvoj. Štoviše, racionalnost decentralizacije upravo se i provjerava kvalitetom lokalnoga razvoja, ostvarena na temelju redistribucije političke moći. Ta se činjenica posebno ističe u suvremenim društvima, razvoj kojih se temelji na tzv. "drugoj" ili "refleksivnoj" modernizaciji (vidjeti o tome Zeman, 2004.). Racionalnost te modernizacije izravno upućuje ne samo na pravo nego i na obvezu društvenih sudionika da budu autonomni subjekti, uključeni u "proizvodnju" razvoja. Oni su politički uspješni koliko su uspješni u "proizvodnji razvoja". Množenje takvih subjekata, ukupno promatrano, širi i jača osnovu društvene kreativnosti, a time i proizvodne efikasnosti uključene u društveni razvoj. Na tom su tragu, podsjećamo, i temeljne odrednice lokalnoga razvitka, zapisane u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Poveljom se preporučuje metoda klauzule u analizi i projektiranju autonomije lokalnih jedinica i lokalne samouprave. Proširena "potrošnja" prava nedvojbeno je važna sastavnica političke decentralizacije. No, na drugoj strani, u kontekstu suvremenih društava "druge" modernizacije, decentralizacija je izravno povezana i sa sposobnosti za autonomni lokalni razvitak.

S političkom decentralizacijom tijesno je povezana *upravna decentralizacija*. Ona obuhvaća raznolike mehanizme raspodjele ovlasti i odgovornosti koje su potrebne u obavljanju javnih poslova između različitih razina upravljanja. Obuhvaća, dakako, i mehanizme prerazdiobe i prijenosa ovlasti i odgovornosti s "viših" razina državne uprave i njezinih institucija na lokalne razine i institucije. Decentralizirati se, u tom kontekstu, mogu: a) planiranje i odlučivanje, b) upravljanje javnim poslovima i uslugama, c) obavljanje javnih poslova i usluga, d) financiranje.

Glavne vrste upravne decentralizacije jesu: dekoncentracija, devolucija i delegacija. Dekoncentracijom, "najslabijom vrstom decentralizacije", djelomično se mijenja zatečena razdioba ovlasti i odgovornosti između pojedinih razina vlasti, ali glavne odluke ostaju pod nadzorom središnje vlasti. Devolucijom, suprotno tomu, "najvišim oblikom decentralizacije", prenosi se puna odgovornost i ovlasti na "niže" razine na sva četiri područja decentralizacije. Delegacijom, pak, odgovornost za obavljanje pojedinih funkcija i djelatnosti prenosi se sa središnje razine, "delegira", na pojedine sudionike, subjekte; središnja ih vlast u cijelosti ne nadzire, ali su joj oni, ovisno o okviru delegacije, odgovorni – primjerice, javna poduzeća u lokalnim jedinicama (Ploštajner, 2002.).

Iz ovoga se popisa vidi da su područja upravne decentralizacije označena b, c, d, izravno određena promjenama institucionalnih i proceduralnih mehanizama. Područje pod a djelomično se od njih razlikuje. Svakako da se ni na njemu decentralizacija ne može uspješno ostvariti ako se ne promijene glavni mehanizmi odlučivanja i definiranja ciljeva. No nije granica decentralizacije određena samo time. Primjerice, teorijski je lako zamisliti lokalnu jedinicu s novim ovlastima u planiranju i odlučivanju, ali bez bitnije promjene u sadržaju i hijerarhiji ciljeva. Na tom području stvarna granica decentralizacije nazire se iz odgovora na pitanje: je li decentralizacija planiranja i odlučivanja olakšala/osnažila stvaranje drugačije strategijske svijesti lokalne jedinice? Takva promjena dovodi u racionalnu perspektivu i upravnu decentralizaciju na ostala tri spomenuta područja. (Podsjećamo, izvorna definicija racionalnosti u M. Webera izvodi se iz ponašanja determiniranog isključivo odnosnom spram cilja koji se njime želi ostvariti.) Opravdano je očekivati, dakle, da će se promijenjena strategijska svijest lokalne jedinice težiti potvrditi ponajprije u oblikovanju novih ciljeva te, s njima povezanih, promijenjenih mjerila racionalnosti, koja se potom, prirodno, protežu i na ostala područja upravne decentralizacije.

Ove tvrdnje izravno upućuju na osnovu *financijske decentralizacije*. Notorno je kako stvarna snaga lokalnih jedinica ovisi o financijskoj autonomiji i o odgovornosti povezanoj s mogućnosti neovisna odlučivanja. No, vidjelo se, obrisi političke i upravne decentralizacije relativno su jasni. S financijskom je stvar zamršenija. Treba voditi računa o dvije skupine činjenica.

Na jednoj strani, koliko je god važna financijska autonomija lokalne jedinice, kao sastavnice njezine samouprave, autonomija ne smije negativno utjecati na koordinaciju mjera fiskalne politike na makroplanu koju provodi središnja vlast (Šimović, 2000.a). Zato se fiskalna decentralizacija ne može odvojiti od tri pokazatelja. To su: udio javnih izdataka lokalnih jedinica u BDP-u; stupanj fiskalne decentralizacije na strani javnih prihoda; sustav fiskalnog izravnjanja (Šimović, 2000.a). U tom kontekstu važno je nekoliko činjenica.

a) Potreban je nužni stupanj jedinstvenosti i jednakosti u propisivanju poreza i drugih davanja radi izbjegavanja "fiskalnoga kaosa" (Arbutina, 2002.). b) Potrebno je jasno definirati ovlasti pojedinih razina u sustavu glede oporezivanja i poreznih prihoda. Razgraničenje ovlasti nije moguće bez, prije spomenutoga, referiranja na fiskalnu politiku na makroplanu. c) Nužna je transparentnost u financiranju decentraliziranih razina. d) Nužna je puna odgovornost određene razine vlasti za prihode i njihovo trošenje. e) Valja uklanjati gospodarske i socijalne neravnoteže između pojedinih teritorijalnih jedinica sustavom vodoravnoga fiskalnog izravnjanja (pomoć).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

Na drugoj strani, financijska autonomija nije iscrpno određena ako se ne protegne i na jednu vrstu "poduzetničke" autonomije lokalne jedinice kojom ona ostvaruje i posredne financijske učinke, izvan sheme fiskalne decentralizacije. Na tu činjenicu posredno upućuje i stav pod e, u prethodnom ulomku. Naglasak je očito na uklanjanju gospodarske i socijalne nejednakosti između pojedinih teritorijalnih jedinica. Dakako da je glavno financijsko sredstvo za taj cilj fiskalno izravnjanje. Ali je s istim ciljem izravno spojivo i "poduzetničko" ponašanje lokalne jedinice, koja na taj način uspješnije oblikuje ukupni lokalni razvitak, pa su i financijske posljedice promijenjene.

Na temelju prethodnih ulomaka mogu se klasificirati neke nedvosmislene prednosti formalne decentralizacije. Osnac klasifikacije jest činjenica da su sve tri razine decentralizacije međusobno tijesno povezane. To znači kako brisanje jedne razine ne ostaje lokalizirano, nego izravno pogađa cjelinu učinaka decentralizacije. Pri tome se mora uzimati u obzir i društveni kontekst, neovisno o tome što je on, u predloženoj formulaciji, relativno neodređena varijabla. Kontekstom se upućuje na, također normativni, vrijednosni okvir, u kojemu je za punu legitimnost javnoga djelovanja lokalne jedinice nužno i njezino ponašanje kao – razvojnoga subjekta. Na toj osnovi javlja se nekoliko nedvosmislenih prednosti formalne decentralizacije. To su: a) politička autonomija lokalnih jedinica, b) autonomija lokalnih interesa, c) pravna osobnost lokalnih jedinica, d) sudioništvo, participacija građana, e) učinkovite javne službe, f) optimalni stupanj financijske i fiskalne neovisnosti, g) strategijska svijest i sposobnost za razvitak.

Prednosti pod e, f i g mogu potaknuti na zaključak kako se njima daje prednost većim/krupnijim lokalnim jedinicama. No više istraživanja, rezultati kojih pokazuju kako je fiskalni kapacitet relativno neovisan o veličini lokalne jedinice, dobro služe da se otkloni mogućnost brza zaključivanja. U svakom slučaju, veličina nije nevažna. Ali pobrojena obilježja pokazuju da je mnogo važnije, ako ne i presudno, kako i koliko je lokalna zajednica stvarno integrirana, pa, zahvaljujući tomu, može funkcionirati kao vjerodostojan sudionik društva druge modernizacije, dakle društva gdje se društveni sudionici presudno legitimiraju sposobnošću za (društveni) razvoj.

LOKALNA I PODRUČNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ I GLAVNA PODRUČJA DECENTRALIZACIJE NAKON 2001.

Normativni okvir lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj definiran je, poznato je, s nekoliko dokumenata. To su, najprije, Ustav Republike Hrvatske; Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; Zakon o područjima županija, općina i gradova; Zakon o gradu Zagrebu; Zakon o izboru predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave.

S obzirom na vremenski okvir, normativno reguliranje sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj može se podijeliti na dva razdoblja. Prvo je omeđeno godinama 1990. i 2000.; drugo se proteže nakon 2001. godine. Osnovu ponuđene razdiobe čine ustavne i zakonske promjene kojima je 2001. otpočela daljnja decentralizacija lokalne samouprave. U okvirima ovoga rada ne može se dati potpuna analiza razlika između spomenutih razdoblja. No važno je upozoriti kako im je korijen u primjeni različite metode određivanja djelokruga lokalnih/područnih jedinica i definiranju razlikovnih djelatnosti.

U pravnoj analizi metodi enumeracije, po kojoj su lokalni poslovi izričito povjereni lokalnim jedinicama zakonom ili kojim drugim aktom središnje vlasti, suprotna je metoda opće klauzule; po metodi opće klauzule svi su poslovi lokalni, osim onih izričito dodijeljenih državnoj upravi (Koprić, 2000.). Vidi se da je metoda enumeracije poduprta predodžbom suprotnom predodžbi o lokalnim jedinicama kao autonomnim i samostalnim sustavima. No njezinom se prednošću drži što olakšava usklađivanje djelokruga i veličine lokalnih jedinica (Pusić i sur., u: Koprić, 2000.). Europska, pak, povelja o lokalnoj samoupravi zagovara metodu opće klauzule jer uspješnije potiče inovacije, inicijativu i jačanje kapaciteta lokalne zajednice (Kitichin, 1996., u: Koprić, 2000.).

U normativnim dokumentima prije 2000. godine primijenjena je metoda enumerativnoga nabiranja lokalnih poslova. A u normativnim dokumentima nakon 2001. godine rabi se metoda opće klauzule; zato se eksplicitno spominju interesni lokalni poslovi i ustrajava na normativnom i formalnom širenju djelokruga lokalnih jedinica. Pritom se operativno razlikuje obvezni i fakultativni djelokrug.

Normativni okvir u Hrvatskoj naslanja se, dakako, i na nekoliko međunarodnih dokumenata. Najvažnija je među njima Europska povelja o lokalnoj samoupravi, spomenuta u prethodnim odjeljcima, te Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica, s dva dodatna protokola.

Zbog posebnih okolnosti i uvjeta lokalna su obilježja i ovlasti specifično definirane na posebnim područjima trima posebnim zakonima. To su Zakon o otocima; Zakon o brdsko-planinskim područjima; Zakon o područjima posebne državne skrbi. Oni "pogađaju", u pravilu, velike skupine jedinica lokalne samouprave. Primjerice, programima poticaja razvitka otoka obuhvaćeno je 49 otočnih općina/gradova; Zakon o brdsko-planinskim područjima primjenjuje se u 45 jedinica lokalne samouprave; Zakon o područjima posebne državne skrbi proteže se na 180 jedinica lokalne samouprave.

Na skiciranoj podlozi normativno su diferencirana tri osnovna stupnja lokalne samouprave. Prvi je županijski (na tom je stupnju i Grad Zagreb). U djelokrugu županije posebno su važne ovlasti u planiranju i razvitku mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, ovlasti u izgrađivanju mreža infrastrukture, ovlasti u urbanističkom i prostornom planiranju, te ovlasti u oblikovanju gospodarskoga razvitka. Normativno povjerenje glede sposobnosti za razvitak najjasnije je spram županija.

Na drugom su, nižem, stupnju općine i gradovi. U njihovu su djelokrugu poslovi lokalnoga značaja, kao što su: uređivanje naselja, komunalne djelatnosti, prostorno i urbanističko planiranje, primarna zdravstvena zaštita, osnovna nabrazba, zaštita okoliša, zaštita potrošača, protupožarna i civilna zaštita i sl. Kako se vidi, zaštitna skupina poslova i ovlasti izrazitije je naglašena od razvojnih i poduzetničkih. Premda se takva orijentacija može uvjerljivo argumentirati podacima o životnim prilikama u množini hrvatskih općina, snaznija potpora i poticaji razvojnom ponašanju gradova zacijelo bi bili racionalni. Napose uzme li se u obzir i činjenica da su neki hrvatski gradovi po razvojnoj sposobnosti iznad nimaloga broja županija.

Na trećem, mjesnom, stupnju jesu mjesni odbori, gradske četvrti. U njima je, razumljivo, nadmoć poslova zaokupljenih neposrednim poboljšanjem lokalnih prilika. Drži se razložnim da je razvojna subjektivnost bitno obilježje veće cjeline kojoj oni pripadaju (ponajprije gradu). Zbog toga takve jedinice, u osnovi, optimalno funkcioniraju kao sudionici pre-razdiobe pojedinih lokalnih prava i olakšica.

Vidi se da glavne promjene u politici decentralizacije nastaju nakon 2000. godine, primjenom metode opće klauzule na određivanje djelokruga poslova i ovlasti lokalnih jedinica. Dugoročno promatrano, promjenom cilja povećat će se sposobnost lokalnih jedinica za autonomno djelovanje i razvitak. Zato se (ovisno o broju stanovnika i ostvarenim prihodima od poreza na dohodak u lokalnoj jedinici) planiraju proširenja ovlasti gradova i županija. Budući da je posrijedi proces "duga trajanja", razložno je što je on praktički organiziran tako da poštuje potrebu za postupnošću. Zahvaljujući tomu, nakon 2001. glavnim područjima nove (ograničene) decentralizacije postale su ove djelatnosti: školstvo, socijalna skrb, zdravstvo, vatrogastvo. Preglednosti radi, najprije ćemo skicirati osnovne zakonske promjene koje se odnose na te djelatnosti.

a) Zakonom o osnovnom školstvu (NN 69/03), novac za financiranje djelatnosti osnovnih škola, osnivač kojih je Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (županijske) samouprave (*lips*), osigurava se državnim proračunom, od-

nosno proračunom jedinica *lips*. U proračunu jedinica *lips* osigurava se novac za materijalne troškove osnovne škole, prijevoz učenika, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, za investicijsko održavanje opreme, prostora, nastavnih sredstava i pomagala, za kapitalnu izgradnju školskoga prostora i opreme, u skladu sa standardima i normativima koje odredi ministar. Jedinice lokalne i područne (županijske) samouprave mogu definirati i šire javne potrebe u osnovnom školstvu (prehrana učenika, produženi i cjelodnevni boravak učenika, programi privatnoga školstva te ostali programi osnovnoga školstva od zajedničkog interesa). Novac za te potrebe osigurava jedinica u svojem proračunu. Osim toga, lokalne su jedinice dužne organizirati prijevoz učenika do škole i od škole od prvoga do četvrtoga razreda koji žive u naseljima udaljenim od škole najmanje 3 km te učenika od petoga do osmoga koji žive u naseljima udaljenim od škole najmanje 5 km.¹

Posebno su važni čl. 106 i čl. 107; njima se osnivačka prava nad osnovnim školama, osnivač kojih je Republika Hrvatska, Vlada ili ministarstvo koje ona odredi mogu prenijeti na jedinicu lokalne i područne (županijske) samouprave na temelju zahtjeva njezina poglavarstva.² Ako osnivačka prava nisu prenijeta u skladu sa zahtjevom, prenose se danom primjene Zakona o dopuni Zakona o osnovnom školstvu (NN 114/01).

Zakonom o srednjem školstvu (NN 69/03) novac za financiranje javnih potreba u srednjem školstvu osigurava se državnim proračunom i proračunom jedinica područne (županijske) samouprave. Tako se u županijskom proračunu i u proračunu Grada Zagreba predviđa novac za investicijsko održavanje školskoga prostora, opreme, nastavnih sredstava i pomagala, za nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, za materijalne troškove srednje škole, za prijevoz zaposlenika srednje škole, za potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima, za kapitalnu izgradnju školskoga prostora i opreme po standardima i normativima koje određuje ministar.

Jedinice lokalne i područne (županijske) samouprave mogu definirati i šire javne potrebe u srednjem školstvu (sufinanciranje programa privatnoga školstva i ostalih programa srednjega školstva u interesu jedinice lokalne i područne (županijske) samouprave, koje se onda financiraju iz njihovih proračuna).³

Osnivačka prava prenijeta su, kao i u osnovnim školama, istim člancima: čl. 106 i čl. 107. Po njima, osnivačka se prava nad srednjim školama, osnivač kojih je Republika Hrvatska ili ministarstvo koje je ovlašteno, mogu prenijeti na jedinice područne (županijske) samouprave, odnosno na Grad Zagreb, na

zahtjev njihova poglavarstva.⁴ Ako osnivačka prava nisu prenijeta u skladu sa zahtjevom, prenose se danom primjene Zakona o dopuni Zakona o srednjem školstvu (NN 114/01).

Po Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04) jedan od izvora financiranja znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja jesu i proračuni županija, gradova i općina.

b) Socijalna skrb uređena je Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01). Djelatnost socijalne skrbi ustrojava i usklađuju Ministarstvo, ovlašteno za poslove socijalne skrbi, i jedinice područne (županijske) samouprave, odnosno županije.

Centri za socijalnu skrb financiraju se djelomično iz državnoga proračuna, a djelomično iz proračuna jedinica područne (županijske) samouprave gdje djeluju. U županijskom proračunu planira se novac za: materijal (uredski i ostali potrošni materijal), energiju, komunalne i ostale usluge, za tekuće održavanje (prijevoznih sredstava, pokućstva i druge opreme i zgrada), za financijske izdatke (izdatci za platni promet i bankarske usluge, kamate i ostali financijski izdatci) i ostale nespomenute izdatke (izdatci za reviziju, članarine...). Županije su obvezne podmiriti i troškove grijanja, pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom.

Jedinice područne (županijske) samouprave mogu osnivati i domove socijalne skrbi u uvjetima i na način propisan Zakonom o ustanovama i ovim zakonom, a daju i prethodno mišljenje o potrebi osnutka domova za odrasle osobe (za starije i nemoćne) na svom području, izdaju odobrenje prilikom osnutka novih domova za starije i nemoćne na svom području (jedinicama lokalne samouprave, vjerskim zajednicama, trgovačkim društvima i drugim domaćim i stranim pravnim osobama) te rješenjem ustvrđuju jesu li ispunjeni svi potrebni uvjeti (prostor, oprema, zdravstveni, ekološki i drugi uvjeti). Vlada Republike Hrvatske 1. siječnja 2002. godine, prenijela je osnivačka prava nad domovima za starije i nemoćne na županije gdje domovi imaju sjedište. Jedinice lokalne samouprave, općine i gradovi, obvezni su, pak, planirati novac za podmirivanje troškova stanovanja (najamnina, komunalne naknade, plin, grijanje...), uz uvjete i onako kako propisuje ovaj Zakon.

c) Za područje zdravstva važni su Zakon o zdravstvenom osiguranju i Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03) jedinice lokalne i područne (županijske) samouprave, u skladu s utvrđenim pravima i obvezama, osiguravaju uvjete za ostvarivanje zdravstvene zaštite na svom području. Jedinice područne (županijske) samouprave osiguravaju novac za: provo-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

đenje epidemiološke, zdravstveno-statističke, socijalno-medicinske i zdravstveno-ekološke djelatnosti na svom području, za promicanje zdravlja i prevenciju bolesti na svom području, za provođenje mjera zdravstvene ekologije od interesa za županiju (provjera kakvoće namirnica i predmeta za opću uporabu, provjera kakvoće vode za piće, istraživanje štetnih utjecaja onečišćenja zraka na zdravlje ljudi, mjerenje komunalne buke i onečišćenja tla i dr.), za hitnu medicinsku pomoć na svom području ako to ne osigurava Republika Hrvatska te za organizaciju i rad mrtvozorničke službe. Županije i gradovi na svom području osiguravaju novac i za investicijsko ulaganje i investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova (prostora, medicinske opreme, prijevoznih sredstava, informatizaciju zdravstvene djelatnosti). Jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinice lokalne samouprave mogu osigurati i novac za zdravstvenu zaštitu stanovnika na svom području iznad standarda određenih osnovnim zdravstvenim osiguranjem, a posebno se, ugovorom između županije, grada/općine, turističke zajednice i zdravstvene ustanove, odnosno trgovačkoga društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, uređuje obavljanje i financiranje zdravstvene zaštite u turističkoj sezoni.

Vlada Republike Hrvatske donosi osnovnu mrežu ustanova zdravstvene djelatnosti na prijedlog ministra zdravstva, a na temelju prethodno pribavljenoga mišljenja i predstavničkih tijela jedinica područne (županijske) samouprave. U mreži zdravstvenih ustanova županija može osnovati: kliniku, opću bolnicu, specijalnu bolnicu, dom zdravlja (na području županije jedan, a Grada Zagreba tri), ustanovu za hitnu medicinsku pomoć, zavod za javno zdravstvo, polikliniku, lječilište, ustanovu za zdravstvenu njegu i ljekarničku ustanovu. Grad može osnovati opću bolnicu, specijalnu bolnicu, polikliniku, lječilište, ustanovu za zdravstvenu njegu i ljekarničku ustanovu. Općina može osnovati polikliniku, lječilište, ustanovu za zdravstvenu njegu i ljekarničku ustanovu.⁵ Sredstva za rad zdravstvena ustanova, između ostalog, može ostvariti i ugovorom s jedinicom područne (županijske) samouprave i ugovorom s jedinicom lokalne samouprave.

d) Po Zakonu o vatrogastvu (NN 106/99, 117/01, 96/03) iz 1999. godine, vatrogasne postrojbe, postaje i ispostave Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske postale su javne vatrogasne postrojbe općine, grada i Grada Zagreba, gdje su sjedišta postrojba, postaja i ispostava. Građevine i dijelovi građevina s odgovarajućim suvlasničkim dijelom zemljišta gdje su izgrađeni, oprema i sredstva u vlasništvu Republike Hrvatske što su ih rabile vatrogasne postrojbe prenose se bez nadoknade u vlasništvo općina, gradova i Grada Zagreba. Op-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

ćinska, odnosno gradska, poglavarstva, poglavarstvo grada Zagreba te županijska poglavarstva imaju pravo i obvezu na svom području skrbiti o vatrogasnoj zaštiti. Općinska, gradska poglavarstva i ono Grada Zagreba osnivaju javne vatrogasne postrojbe ili potiču osnutak dobrovoljnih vatrogasnih društava koja osiguravaju djelotvornu vatrogasnu službu. Javnu vatrogasnu postrojbicu osniva poglavarstvo odlukom, u skladu sa svojim planovima za zaštitu od požara, kao javnu ustanovu jedinice lokalne samouprave.

Novac za financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojba općina, gradova i Grada Zagreba osigurava se u proračunu općine, grada ili Grada Zagreba, kao i novac za financiranje dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica. U proračunima županija osigurava se, pak, novac za financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija i Grada Zagreba te troškovi intervencija postrojba po nalogu županijskoga vatrogasnog zapovjednika. Za financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojba i dobrovoljnih vatrogasnih društava, predstavničko tijelo općina, gradova i Grada Zagreba može donijeti odluku o povećanju ili uvođenju komunalne naknade. Financiranje djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava, vatrogasnih jedinica i vatrogasnih zajednica županija i grada Zagreba osigurava se iz lokalnih i regionalnih proračuna po kriterijima definiranim zakonom.

FINANCIJSKA NEMOĆ ILI SJENA GRANICE DECENTRALIZACIJE?

Nove lokalne ovlasti (i dužnosti) ovise, dakako, o mogućnostima iskorištavanja vlastitih, lokalnih, izvora prihoda. U sklopu prije skiciranih promjena jedinice lokalne i područne (županijske) samouprave zadobile su nekoliko novih financijskih mogućnosti. To su novi porezi na županijskoj i gradskoj razini te prirezi porezu na dohodak. U skupini zajedničkih poreza lokalne su jedinice zadobile novi, povoljniji, način razdobe zajedničkih poreza, zapravo poreza na dohodak. U sustavu potpora proširena je potpora – pomoć u izravanju (drugacije rečeno, veličina državne pomoći lokalnim jedinicama).

No što se dogodilo? Po podacima Ministarstva financija za 2002. godinu, financiranje prije opisanih decentraliziranih djelatnosti preuzele su, ukupno, samo 53 jedinice (32 grada, 20 županija i Grad Zagreb). Po podacima za 2003. godinu, osim 53 jedinice koje su financirale školstvo, zdravstvo i socijalnu skrb, obvezu financiranja vatrogastva preuzelo je 86 jedinica (53 spomenute jedinice i dodatna 33 grada/općine) od ukupno približno 570 jedinica. Na idućoj tablici vide se osnovni podatci.

Naziv djelatnosti	Rashodi 2002. godine			Rashodi 2003. godine			
	Županije i Grad Zagreb (21 jedinica)	Gradovi (32 grada)	Ukupno	Županije i Grad Zagreb (21 jedinica)	Gradovi (32 grada)	Gradovi/ općine (33 jedinice)	Ukupno
Osnovno školstvo	411 422	153 045	564 467	496 883	187 896		684 869
Srednje školstvo	317 296		317 296	383 748			383 748
Zdravstvo	384 599		384 599	398 060			398 060
Socijalna skrb	244 511		244 511	259 997			259 997
Javne vatrogasne postrojbe				12 003	49 961	17 215	79 178
Sveukupno obveze	1 357 828	153 045	1 510 873	1 550 690	237 947	17 215	1 805 852

Izvor: Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2002. i 2003.

TABLICA 1
Financijski rashodi
lokalnih i županijskih
jedinica za decentralizirane
djelatnosti
2002. i 2003. godine

Po podatcima iz Godišnjeg izvješća Ministarstva financija za 2002. i 2003. godinu, ukupne obveze za prenijete decentralizirane funkcije u 2003. godini povećale su se za 19% u usporedbi s 2002. godinom; iznose ukupno oko 1806 milijuna kuna. Paralelno s povećanjem obveza, mijenja se i struktura njihova podmirjenja. Godine 2002. iz poreza na dohodak podmireno je 665 milijuna kuna ili 44% rashoda. Ostatak prenijetih obveza, dakle 56%, podmiren je iz potpora izravnjanja (državne pomoći). Godine 2003. iz poreza na dohodak podmireno je 680 milijuna kuna ili 39% rashoda, dok je 61% rashoda podmireno iz potpora izravnjanja (državne pomoći).

Sve županije i gradovi zabilježeni na Tablici 1 (32 grada, 20 županija i Grad Zagreb) iskoristili su potpore izravnjanja (državnu pomoć). Iznimka je Grad Opatija u 2002. godini. Najviše novca iz dodatnog udjela u porezu na dohodak, po županijama, ubrao je, tradicionalno, Grad Zagreb (92%) te Primorsko-goranska, Zagrebačka, Istarska i Splitsko-dalmatinska županija. Najviše su ovisile o državnoj pomoći Vukovarsko-srijemska i Ličko-senjska županija.

Osim promjene razdiobe poreza na dohodak i sustava pomoći (izravnjanja), izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2001. godine svim općinama i gradovima otvorena je mogućnost ubiranja i prireza porezu na dohodak, i to u različitim iznosima, ovisno o veličini jedinice. No do kraja 2003. godine prirez je uvelo tek 213 općina/gradova; tako se, doduše, za 10% povećao ukupni prihod od prireza u 2003. godini. Ali je promjena ostala ograničena na manju skupinu jedinica lokalne samouprave. Drugi, pak, financijski učinci zakonom omogućenih novih lokalnih poreza: primjerice, poreza na neizgrađeno građevno zemljište, na neobrađeno obradivo zemljište i na nekoristene poduzetničke nekretnine, beznačajni su.

Na temelju izloženog opravdanom se čini ocjena da je učinak decentralizacije ostao "prekratak". Na to upućuje i činjenica da je do sada decentralizirano, po gruboj procjeni, između 6% i 9% nenamjenskoga proračunskog novca, umjesto

predviđenih 20% do 25%. A uzmu li se u obzir ciljevi decentralizacije, udio bi se trebao povećati na (potrebnih) 50 do 75%. Razlika je i više nego očita. U čemu je glavna poteškoća?

Rečeno je kako decentralizacija upućuje na proces redistribucije ovlasti, političkih, upravnih i fiskalnih, na korist lokalnih razina vlasti. Činjenice spomenute u prethodnom odjeljku pokazuju da je opseg financijskih ovlasti izravni pokazatelj stvarne autonomije na toj razini. No "pozadinski", vidjelo se, decentralizacija se može promatrati i kao usporedni proces jačanja odgovornosti lokalnih jedinica za ukupnu kakvoću i "ponudu" javnih usluga na lokalnom području. On prirodno obuhvaća razne aspekte lokalne autonomije, koji se, ne posve opravdano, podvode pod naslov *poduzetništvo lokalnih jedinica*.

U temelju takve tendencije leži koncepcija lokalnoga napretka označena složenicom endogeni razvoj. No prije opisa osnovnih odrednica korisno se prisjetiti kako su tri spomenuta specifična hrvatska lokalna zakona – Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakon o otocima te Zakon o brdsko-planinskim područjima – već oslonjena na razumijevanje lokalnoga razvitka koje posebnu vrijednost pridaje "razvitku odozdo", dakle, jačanjem lokalnih razvojnih sudionika. Već i zbog toga analitički interes za endogeni razvoj u hrvatskim prilikama ima opravdanja.

Zamisao o endogenom razvoju oslanja se na relativno jednostavne premise. Tri "markantnije" jesu: a) transformacija društveno-ekonomskoga sklopa na određenom području može se izazvati poticajima "iznutra", poticajima "odozdo"; b) sposobnost reagiranja lokalne zajednice na vanjske izazove središnji je pokazatelj razvojne sposobnosti i otpornosti; c) treba uvoditi specifične oblike društvene regulative na lokalnoj razini, kako bi se izašlo ususret razvoju "odozdo" (Garofoli, 1991., u Maleković, 1997.).

U naznačenom modelu mjesto "poticaja iznutra" posebno je važno. Oni su, figurativno rečeno, glavne poluge endogenoga lokalnog razvitka, kako je zamišljen u radovima Stohra i Taylora (vidjeti u: Maleković, 1997.). Već se i iz samog imena vide glavni korijeni poticaja. Tradicionalnom razumijevanju razvoja, oslonjenog na dominirajuću ulogu države (razvoj "odozgo"), oprečan je "razvoj odozdo"; njega oblikuju lokalne jedinice kao samopokretači razvoja. Dvije su okolnosti pritom posebno važne: mogućnost razvojnoga iskorištavanja lokalnih posebnosti (prostornih, povijesnih, kulturnih, gospodarskih) te mogućnost aktiviranja identiteta i imidž lokalnih jedinica kao skupa obilježja što ih polazne posebnosti transformiraju u konkurentne prednosti. Identitet i imidž treba razlikovati. Identitet se strukturira kroz sociokulturne

mreže i veze, a obuhvaća i umijeća, znanja, vrijednosti i habitus. Imidž, pak, počiva na određenu odabiru onoga što će se drugima predočiti kao jedinstven skup označitelja lokalne jedinice. Ni jedan ni drugi ne smiju se projicirati autarkično, jer ih "poticaji iznutra" usmjeruju prema odmjeraivanju s drugima i konkurenciji.

U takvu okviru važnost je zadobila i tvrdnja kako lokalni razvitak, u konačnici, oblikuju koliko "objektivni ili tvrdi" čimbenici (lokacijske prednosti, prometne veze, komunalna infrastruktura, troškovi rada itd.) toliko i "subjektivni ili meki" čimbenici (kulturna obilježja, običaji, vrijednosti, habitusi, kakovća javnih usluga koja privlači ljude s boljom naobrazbom i srodni, ukratko: sociokulturni kapital). Zato polazni cilj poduzetništva lokalnih jedinica nije neposredni profit pojedine vlasničke ili zaposleničke skupine u gradu, nego stjecanje određenih lokalnih razvojnih prednosti oblikovanjem širih socijalnih praksa i mreža (Rogić, Mišetić, 2002.).

Skicirana osnova autonomnoga razvojnog ponašanja lokalnih jedinica tijesno je povezana sa smanjenjem ovisnosti lokalne razine o inicijativama koje potječu s centralne razine. Zato se, kao glavno nameće pitanje: koliko su same lokalne jedinice sposobne, na temelju originalne ocjene "vlastitih osobina", sebe činiti – sposobnima za razvoj? Pitanje ima i određene financijske implikacije. U ovom odjeljku osvrćemo se na važnije.

a) Razložno je očekivati da će jačati horizontalna suradnja lokalnih jedinica. Pod horizontalnom suradnjom misli se, najprije, na oblike povezivanja lokalnih ili područnih jedinica u obavljanju pojedinih poslova. Oblici horizontalnoga povezivanja drže se posebno pogodnima za veličinu i strukturu lokalnih jedinica kakva je u Hrvatskoj. Podsjećamo na to da su tragovi "izravne potpore" horizontalnom povezivanju i jačanju njegovih financijskih učinaka vidljivi i u Zakonu o financiranju jedinica lokalne uprave i područne (županijske) samouprave, navlastito u članku 45.

b) Razložno je, također, očekivati jačanje javne privatne suradnje. Premda je javna privatna suradnja manje rizična za državu i veće jedinice lokalne samouprave (županije, veće gradove) jer su, ondje, jednostavno, manje opasnosti od pada u ovisnost o privatnom kapitalu i njegovim ciljevima, ta činjenica još ne ugrožava brojne prednosti što ih javna privatna suradnja na lokalnoj razini može potaknuti i razviti. Budući da jedinica lokalne samouprave raspolaže nizom ovlasti u upravljanju dobrima na svojem području, ona se javlja kao vjerodostojan partner. No, na drugoj strani, kako će oblikovati u konkretnom slučaju partnersku ulogu ovisi najprije o njoj samoj.

c) Mijenja se odnos lokalne jedinice prema instrumentalnoj vrijednosti lokalnih poreza. Neke skupine poreza, kakvi su, primjerice, porez na neizgrađeno građevno zemljište ili porez na neobrađeno obradivo zemljište i srodni, u skiciranom okviru bolje funkcioniraju kao instrument lokalnih vlasti za poticanje određenih djelatnosti (poduzetništvo, građevne, poljodjelstvo itd.), a manje kao instrumenti izravna stjecanja određenih financijskih koristi. Slično je i s prirezom na porez na dohodak (mogućnost na raspolaganju svim lokalnim jedinicama). Premda su, dakako, lokalne jedinice zainteresirane i za izravne koristi, posredne dobiti – kao što je širenje mogućnosti lokalnoga zapošljavanja i slične – uopće nisu zanemarive. Općenito rečeno, mijenja se teleologijska perspektiva primjene zakona. Pragmatičnu zamjenjuje razvojna.

d) Jačaju se mogućnosti oblikovanja i primjene ekoloških poreza. Oni se javljaju na dvije osnovne razine. Na prvoj djeluju kao instrumenti obrane i nadzora jednog od središnjih dobara većega broja lokalnih zajednica: kakvoće okoliša. Posebno su u tom pogledu važne nadoknade za rizike/opasnosti što ih djelovanje velikih sustava, poglavito velikih korporacijskih tehničkih mreža, izaziva na lokalnom području. Na drugoj razini, javljaju se kao instrumenti selektivnoga razvojnog ponašanja prema određenim skupinama djelatnosti koje djeluju konfliktno u odnosu na glavna razvojna lokalna dobra, u rasponu od okoliša i zemljišta do fizionomijskih konfiguracija važnih za stvaranje šire simbolične privlačnosti lokalnoga područja.

e) Obnavljaju se okolnosti pogodne za samodoprinos. U postojećim okolnostima poticaji da se oni primjene skromni su. Osim toga, mogućnosti doniranja, na raspolaganju svakomu tko to želi, ozbiljno ugrožavaju racionalnu osnovu njegove primjene. No promijeni li se teleologijska perspektiva, primjenjivost samodoprinosa nije bez izgleda. Riječ je, jednostavno, o činjenici da razvojna mobilizacija lokalnih jedinica po predlošku endogenoga razvoja zahtijeva i upućuje na potrebu čvrste socijalne integracije lokalne zajednice / lokalnih zajednica u specifične mreže. U takvu okviru samodoprinos se osnažuje kao vrsta simboličnoga mehanizma kojim se pojačavaju likovi identifikacije lokalnoga stanovništva s lokalnim područjem. K tomu, njime se osnažuje i solidarnost spram specifičnih skupina, čija se prava ne mogu primjereno uključiti u formalni sustav, ali je njihovo poštivanje važno za integraciju lokalne zajednice (primjerice, zaštita pojedinih supkultura specifičnih za područje itd.).

Treba podsjetiti na to da se nabačene mogućnosti ne mogu primjenjivati "poprijeko", neovisno o činjenicama i okolnostima pod kojima lokalne jedinice sada djeluju. Već i zato

treba upozoriti da naznačeni smjer decentralizacije – a on samom procesu daje glavni sadržaj – upućuje na nekoliko nužnih uvjeta. Uvjeti se, na jednoj strani, javljaju kao odrednice "nultoga stupnja" skiciranoga razvojnog ponašanja lokalnih jedinica, a, na drugoj, kao bitna ograničenja ako i kada ih nema; ili ako se i kada se postojeće prakse orijentiraju protivno njima. U idućem odjeljku naznačeni su takvi, osnovni, uvjeti predloženi kao bitna ograničenja.

Ograničena strategijska svijest. Nema ni strategije nacionalnoga razvoja ni strategije regionalnoga razvoja kao cjelovitih dokumenata. Stoga se i o jednom i o drugom raspravlja, uglavnom, u okviru "strategijske šarolikosti", na temelju pojedinih smjernica naznačenih u pojedinim dokumentima ili zakonima. U potonjoj su skupini, vidjelo se, i zakoni o posebnim područjima u Hrvatskoj. Nije posve točno reći da nema osnovne suglasnosti, na razini što je definiraju apstraktna načela. Primjerice, ni jedan važniji politički sudionik u Hrvatskoj načelno nije protiv snažne lokalne samouprave, ili protiv skrupulozne zaštite okoliša, ili protiv razvitka lokalnih kulturnih posebnosti itd. Ali valja uočiti da je područje očekivane konkretne razradbe razvojnih strategija, koje bi se referiralo na ta načela, izrazito oskudno. Na to, posredno, upućuje i već spominjani početak šire decentralizacije lokalne samouprave 2001. godine. Zakonskim su promjenama, vidjelo se, definirana područja širenja samoupravnih ovlasti i određeni instrumenti, ali je teško izbjeći dojam da je, bez uporišta u određenu tipu razvojne strategije, posrijedi nešto poput normativnoga i političkoga voluntarizma. Na to, uostalom, posredno upućuju i ostali mjerodavni podatci – u rasponu od podataka o financiranju koje smo iznijeli do ostalih razvojnih pokazatelja na lokalnom području ("bijeg" stanovništva, ovisnički mentalitet itd.).

Nesustavna normativna osnova. Manjak sustavnosti nije posljedica manjkova rada na zakonima, nego činjenice da se normativna osnova ne može povezati s (ne)oblikovanom strategijskom i razvojnom voljom.

Osim "slijepoga mjesta", gdje bi se, inače, imali povezati strategija regionalnoga i lokalnoga razvoja i normativna osnova decentralizacije, nije nekorisno podsjetiti na još nekoliko važnih pitanja.

Prvo je pitanje o primjeni srednjoročnoga horizonta u "trasiranju" konkretnih putova decentralizacije. Poznato je da je primjena srednjoročnoga horizonta u oblikovanju sredstava decentralizacije u Republici Austriji, primjerice, omogućila vrlo uspješno upravljanje i usmjerivanje pojedinih sastavnica procesa. Nema razloga zašto se isti predložak ne bi mogao primijeniti i u Hrvatskoj.

Iduće pitanje pogađa raspon poticaja, poreza i srodnih financijskih pomagala koja se rabe u decentralizaciji. S obzirom na strategijske zahtjeve koji potječu iz strategije razvoja "odozdo", razložno je pretpostaviti da treba kritički analizirati i dopunjavati moguće oblike poticaja ili ovlasti. Popis postojećih nije "zatvorena lista".

Napokon, nije zatvoreno ni pitanje o razvojnoj raznorodnosti jedinica okupljenih pod zajedničkim nazivom lokalne i područne jedinice. Primjerice, normiranje lokalnoga razvitka rubnih otoka ili manjih mjesta ne može se ne razlikovati od normiranja lokalnoga razvitka grada Zagreba ili većih hrvatskih gradova. Koliko se vidi, razlike u tom pogledu nisu bile snažnije istaknute u odnosu na (normativne) sličnosti.

Nerazvijene lokalne institucije. Iznesene činjenice o važnosti promjena oblikovanja lokalnoga razvoja pokazuju kako oblikovanje implicira i promjenu predodžbe o ulozi institucija i institucionalnih sklopova u lokalnoj zajednici. Tri su osnovne razine na kojima se javlja pitanje o kakvoći institucija u lokalnom razvoju.

Na prvoj razini, to se pitanje prelama kroz pitanje o ukupnoj kakvoći stručnog osoblja na lokalnoj i regionalnoj razini. U skladu s tim, kao jedan od reformskih ciljeva javne uprave u Hrvatskoj spominje se "profesionalizam lokalne javne uprave i uređenje pravnog statusa lokalnih državnih službenika" (Koprić, 2003.).

Na drugoj razini, pitanje o kakvoći institucija javlja se prelomljeno pitanjem o kakvoći odnosa lokalna vlast – lokalno stanovništvo. Razložno je očekivati da lokalne vlasti najtočnije definiraju lokalne prilike i ciljeve, potrebe i posebnosti. Koliko je ta komunikacija važna, pokazuje i (ponovo) austrijski primjer. Ondje se ulažu veliki naponi – i financijski i organizacijski – da se do 2005. godine interakcija građana i lokalne uprave uredi elektronički (Brüner u: Koprić, 2003.). Ista orijentacija pogađa i uporabu pojedinih izvora financiranja lokalnih potreba te javno-privatno partnerstvo. Podsjećamo na to kako se upravo lokalno stanovništvo javlja u ulozi jednog od glavnih investitora u lokalne obveznice.

Na trećoj razini pitanje o kakvoći lokalnih institucija javlja se u obliku pitanja o lokalnim razvojnim agencijama. Opravdanost utemeljivanja lokalnih razvojnih agencija izvodi se iz analize lokalnih poteškoća i razvojnih mogućnosti. Stoga i njihove aktivnosti mogu biti raznolike; promocijske, koordinativne, komunikacijske, savjetodavne i sl. Zajednička im je usmjerenost k aktivnostima koje se odnose na razvoj endogenoga potencijala lokalnoga područja te na pretpostavke nužne u njihovu aktiviranje (primjena modela razvoja "odozdo"; javno-privatno partnerstvo; suradnja svih nositelja razvoja i aktera na određenom području; sloga svih nositelja razvoja i aktera oko vizije i razvojnih ciljeva područja itd.) (Maleković, 2002.).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

Prve analize djelovanja lokalnih razvojnih agencija pokazale su da su agencije izazvale promjene. No budućnost tih institucija ipak je teško zamisliti bez, barem načelne, suglasnosti o razvojnim pravcima lokalne i državne vlasti u Republici Hrvatskoj. Zato je nužan osnatak i nacionalne agencije za regionalni razvoj te kompletiranje mreže regionalnih razvojnih agencija. Njihovu zadaću "operativnog tijela županija i jedinica lokalne samouprave", ali i "prihvatne točke" i "produžene ruke u provedbi jedinstvene regionalne politike" (*Dokument: 55 preporuka za konkurentnost Hrvatske*), ne ostvaruje sada nitko.

ZAKLJUČNI OSVRT

Na temelju iznesenoga, očito je da su granice decentralizacije samo djelomično vidljive i prisutne u financijskoj sferi (tradicionalni manjak novca). Činjenica da je samo ograničen broj lokalnih jedinica preuzeo financirati (i tek djelomično) djelatnosti decentralizirane 2001. godine na to izravno upućuje. Po našoj ocjeni, bitnija ograničenja leže u tri "odsutnosti", skicirane u prethodnom odjeljku. To su, podsjećamo: odsutnost racionalno izgrađena strategijskoga horizonta regionalnoga i lokalnoga razvoja; odsutnost normativne osnove nastale na spoju sa strategijskim predloškom; odsutnost mreže potrebnih/kvalitetnih lokalnih institucija. Jedinstveni spoj spomenutih odsutnosti olakšava dugoročno "premještanje" pitanja o decentralizaciji lokalnog upravljanja s razvojnoga na političko, a nije netočno reći ni dnevnopolitičko, područje. Dakako da se decentralizacija lokalnog upravljanja ne može odvojiti od klasične političke sfere. No naznačeni strukturni sklop suvremenih razvijenih društava, kakva su i europska, tjera na to da se decentralizacija lokalnog upravljanja drži, ponajprije, pitanjem o efikasnosti društvenoga razvoja i o pravednoj lokalnoj razdiobi prava na razvoj. Ide li se tim tragom, postaje i više nego očito da se pitanje o granicama decentralizacije u Hrvatskoj poklapa s pitanjem o granicama lokalnih sposobnosti za razvoj. Svaka njegova redukcija na manje od toga ne jamči da će se postići oni poželjni uspjesi koji se, inače, u političkom sektoru decentralizaciji vole, posve neobavezno, pripisivati.

BILJEŠKE

¹ Županija, odnosno Grad Zagreb, usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernoga razvitka osnovnoga školstva i uređuje druga pitanja od zajedničkog interesa za osnovno školstvo na svom području. Uz prethodnu suglasnost ministra, predstavničko tijelo županije, odnosno Grad Zagreb, utvrđuje mrežu osnovnih škola za svoje područje.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

² Sukladno odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu (NN 50/01).

³ Predstavničko tijelo jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, utvrđuju prijedlog mreža srednjih škola na svom području.

⁴ Sukladno čl. 37. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu (NN 59/01).

⁵ Ovaj dio u zakonu dosta je nejasno napisan (čl. 40); naime za kliniku, opću bolnicu, specijalnu bolnicu, dom zdravlja, ustanovu za hitnu medicinsku pomoć i zavod za javno zdravstvo izričito je napisano tko ih može osnovati, tko ne. Za posljednju skupinu (poliklinika, lječilište, ustanova za zdravstvenu njegu i ljekarnička ustanova) upotrijebljena je formulacija "županija i druga pravna i fizička osoba"; dakle, može grad, ali i općina.

LITERATURA

Arbutina, H. (2002.), *Financijsko izravnanje*. U: B. Jelčić, O. Horvat-Lončarić, J. Šimović, H. Arbutina, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb.

Becker, H. (1990.), *Finanzwissenschaftliche Steuerlehre*, Verlag Franz Vahlen, Munchen.

Braudel, F. (1992.), *Materijalna civilizacija, ekonomija i kapitalizam, XV-XVIII stoljeća, 1-3*, August Cesarec, Zagreb.

Braudel, F. (1997.), *Sredozemlje i sredozemni svijet u doba Filipa II., 1-2*, Antibarbarus, Zagreb.

Brümmerhoff, D. (2000.), *Javne financije*, MATE: Biblioteka Gospodarska misao, Zagreb.

Čengić, D., Vehovec, M. (ur.) (2002.), *Poduzetništvo, institucije i socio-kulturni kapital – Zbornik*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb.

Čulo, I. (2002.), *Financiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Veleučilište u Požegi: Matica Hrvatska, Požega.

Horvath, M. T. (2001.), *Decentralization: Experiments and Reforms, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Budapest.

Koprić, I. (2000.), *Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa*, *Hrvatska javna uprava*, 3: 391-436.

Koprić, I., Marčetić, G., Masarić, H., Medvedović, D. (2001.), *Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj*, *Hrvatska javna uprava*, 2: 283-329.

Koprić, I. (priredio) (2003.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište – Biblioteka Suvremena javna uprava, Zagreb.

LeGates, R. T., Stout, F. (ur.) (2003.), *The City Reader*, Third Edition, Routledge, London – New York.

Lukeš-Petrović, M. (2001.), *Decentralizacija financiranja javnih izdataka*, *Slobodno poduzetništvo*, 15-16, Zagreb.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

Maleković, S. (1997.), *Novi pristup regionalnom razvoju u Hrvatskoj*, Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Zagreb.

Maleković, S. (2002.), Lokalni akteri razvoja i neka iskustva s lokalnim razvojnim agencijama u Hrvatskoj. U: D. Čengić, M. Vehovec (ur.), *Poduzetništvo, institucije i sociokulturni kapital*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb.

Nowotny, E. (1999.), *Der öffentliche Sektor – Einführung in die Finanzwissenschaft*, Springer – Verlag, Berlin.

Ott, K., Bajo, A. (2001.), Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa*, 25 (3): 311-449.

Ploštajner, Z. (2002.), *Decentralizacija uprave, Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini: iskustva i problemi zemalja Jugoistočne Europe*, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb.

Pusić, E. (1985.), *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Pravni fakultet Zagreb, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb.

Pusić, E. (1995.), Ustrojstvo uprave, *Financijska praksa*, 19 (3): 159-193.

Reding, K., Muller, W. (1999.), *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*, Verlag Franz Vahlen GmbH, München.

Rogić, I. (2000.), *Tehnika i samostalnost*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.

Rogić, I., Mišetić, A., Miletić, G-M. (2002.), Napredak bez aplauza: O granicama povjerenja u model razvitka u tri hrvatska grada, *Društvena istraživanja*, 11 (6): 845-858.

Rogić, I., Mišetić, A. (2002.), Neka uporišta gradskog poduzetništva u Hrvatskoj. U: D. Čengić, M. Vehovec (ur.), *Poduzetništvo, institucije i sociokulturni kapital*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb.

Šimović, J. (1994.), Financiranje lokalne samouprave, *Računovodstvo i financije*, 2: 68-70.

Šimović, J. (1996.), Sustav i politika financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, *Zbornik PFZ*, 46 (1): 27-46.

Šimović, J. (2000.), Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica, *Hrvatska javna uprava*, 2: 259-282.

Šimović, J. (2000.a), *Mjesto i uloga fiskalnih i nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države – Znanstveni skup povodom 100. obljetnice tiskanja knjige Stjepana Posilovića "Financijska znanost", Zagreb.

Štambuk, M., Rogić, I., Mišetić, A. (ur.) (2002.), *Prostor iza: Kako modernizacija mijenja hrvatsko selo*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar (Biblioteka Zbornici, knj. 17), Zagreb.

Wallerstein, I. (1974.), *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, INC, New York.

Wallerstein, I. (1991.), *Geopolitics and Geoculture*, University Press, Cambridge.

Zeman Z. (2004.), *Autonomija i odgođena apokalipsa*, Hrvatska Sveučilišna naklada, Zagreb.

PROPISI I ZAKONI

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN – MU 14/97)

Ustav Republike Hrvatske (NN 131/98, 41/01, 55/01)

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 75/93)

Zakon o sustavu državne uprave (NN 190/03, 199/03)

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01)

Zakon o područjima županija, općina i gradova (NN 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03)

Zakon o gradu Zagrebu (NN 90/92, 76/93, 69/95, 14/97, 36/98, 62/01)

Zakon o izboru predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 33/01, 10/02)

Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02)

Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 26/03)

Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 32/02, 117/03)

Uredba o Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za granice lokalne samouprave (NN 113/98)

Poslovnik o radu Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za granice jedinica lokalne samouprave (NN 113/98)

Zakon o porezu na dohodak (NN 127/00, 150/02, 163/03, 30/04)

Zakon o porezu na dobit (NN 127/00, 163/03)

Zakon o fondu za regionalni razvoj (NN 107/01)

Zakon o fondu za razvoj i zapošljavanje (NN 107/01)

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03)

Uredba o načinu izračuna pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2003. godinu (NN 155/02)

Uredba o načinu izračuna pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2004. godinu (NN 48/04)

Zakon o osnovnom školstvu (NN 69/03)

Zakon o srednjem školstvu (NN 69/03)

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04)

Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01)

Zakon o zdravstvenom osiguranju (NN 94/01, 88/02, 149/02, 149/03, 30/04)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03)

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

Zakon o vatrogastvu (NN 106/99, 117/01, 96/03)

www.vlada.hr: Nacionalni program RH za pridruživanje EU – 2004
godina, Dokument: 55 preporuka za povećanje konkurentnosti
Republike Hrvatske.

Normative Decentralisation in Croatia and Its Boundaries

Tereza ROGIĆ LUGARIĆ
Faculty of Law, Zagreb

In the text the author analyses the degree of decentralisation realised in Croatia after the year 2001. The mentioned year has been taken as a starting point due to the implementation of a number of legal changes initiated with the aim to achieve greater decentralisation. In the initial phase this undertaking was technically limited to the fields of education, health, social welfare and fire-fighting. In the analysis the author proceeds from the understanding of the concept of decentralisation taking into account first and foremost its functional implications. Based on the latter the most important are political, administrative and financial decentralisation. However, the author warns that decentralisation cannot be completely understood or analysed if not taking into consideration the decentralisation of the ability of the local government to autonomously shape local development. The author thus continues to analyse the first effects of the programme of new decentralisation after the year 2001. Data indicate that only 53 units of local government have taken over the financing of the decentralised activities of education, health and social welfare, while the obligation to fund fire-fighting has been taken over by 86 units (out of 500 and more). In short, decentralisation remains "too short". In investigating the reasons of the aforementioned fact, the author indicates that evident in most local government units is a long-term developmental inability which prevents them from acting as autonomous subjects of development. Especially observable is the lack of strategic awareness, underdevelopment of local institutions and normative foundation which does not ensue from the strategy of development. Therefore, concludes the author, decentralisation also has to include the formation of a parallel model of social development known under the term 'endogenous' development or development 'from below', within which the local government unit can realise its developmental autonomy allowing normative decentralisation to be transformed into real developmental possibilities and – advantages.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 14 (2005),
BR. 6 (80),
STR. 1175-1198

ROGIĆ LUGARIĆ, T.:
NORMATIVNA...

Normative Dezentralisierung in Kroatien und ihre Grenzen

Tereza ROGIĆ LUGARIĆ
Juristische Fakultät, Zagreb

Die Verfasserin untersucht, wie weit die in Kroatien nach 2001 durchgeführte Dezentralisierung fortgeschritten ist. Das genannte Jahr wird als Ausgangspunkt genommen, da damals eine ganze Reihe von Gesetzesänderungen in Kraft trat, mit denen eine größere Dezentralisierung erreicht werden sollte. In der Anfangsphase wurde dieses Projekt in technischer Hinsicht auf die Bereiche Schulwesen, Gesundheitswesen, Sozialfürsorge und Feuerwehr beschränkt. Die Verfasserin geht von einem adäquaten Verständnis des Begriffes Dezentralisierung aus und zieht zunächst seine funktionellen Implikationen in Erwägung. Auf dieser Grundlage ist die Dezentralisierung in den Bereichen Politik, Verwaltung und Finanzen am wichtigsten. Der Leser wird jedoch darauf hingewiesen, dass dies weder vollständig verstanden noch aber analysiert werden kann, wenn man nicht auch die Dezentralisierung im Bereich der Kommunalverwaltung in Betracht zieht, die jetzt in der Lage ist, die Entwicklung der Kommunen autonom zu gestalten. In diesem Sinne analysiert die Verfasserin die ersten Ergebnisse der neuen Dezentralisierung ab dem Jahr 2001. Die Analyse ergibt, dass lediglich 53 (von über 500) Kommunen die Finanzierung der dezentralisierten Bereiche Schulwesen, Gesundheitswesen und Sozialfürsorge übernommen haben. Der Finanzierung der Feuerwehr wiederum haben sich 86 Kommunen angenommen. Kurzum, die Dezentralisierung hat nicht den erwünschten Umfang erreicht. Die Verfasserin untersucht die Hintergründe dieses Umstands und verweist darauf, dass bei den meisten Kommunen, die als autonome Entwicklungssubjekte auftreten müssten, langfristig ein bleibendes Unvermögen zu selbstständigem Handeln abzusehen ist. Insbesondere fehle es an strategischer Vorausschau, während die Kommunaleinrichtungen nicht ausreichend entwickelt und die normativen Grundlagen nicht auf einer Entwicklungsstrategie gegründet seien. Daher müsse, so die Autorin, die Dezentralisierung auch die Gestaltung eines parallelen gesellschaftlichen Entwicklungsmodells mit einschließen – gemeint ist das sog. endogene Entwicklungsmodell bzw. die Entwicklung "von unten". Im Rahmen dieses Modells können die Kommunalverwaltungen ihre Entwicklung selbstständig steuern und die normative Dezentralisierung zu wirklichen Entwicklungsmöglichkeiten und -vorzügen nutzen.